

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

La réglementation sociale

Bodart, Myriam Smets

Published in:
Chroniques de droit social

Publication date:
1998

Document Version
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for published version (HARVARD):
Bodart, MS 1998, 'La réglementation sociale: un puzzle de plus en plus complexe', *Chroniques de droit social*, p. 521-521.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

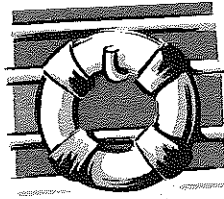
- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Sociaal Compendium Socialezekerheidsrecht met fiscale notities

Dé encyclopedie van ons socialezekerheidsrecht



U krijgt gefundeerd advies

Bij het begin van ieder onderdeel vindt u de toepasselijke basiswetgeving, met de belangrijkste uitvoeringsreglementering.

De vermelde rechtspraak omvat, naast de cassatie-arresten, ook de nog relevante uitspraken van arbeidshoven en -rechtbanken.

Uit de rechtsleer geeft W. van Eeckhoutte per onderdeel dat artikel op, dat de materie het meest uitgebreid en/of het meest overzichtelijk behandelt. In dat artikel vindt u dan de nodige verdere informatie.

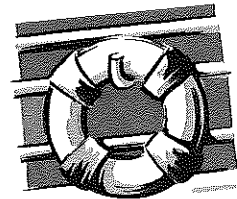
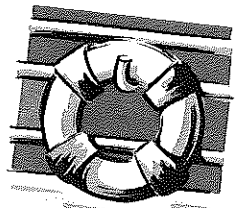
De overige literatuur is verwerkt in de tekst, terwijl vooraan in het Sociaal Compendium Socialezekerheidsrecht en bij het begin van elk hoofdstuk een compleet overzicht voorkomt van alle nog gangbare monografieën, verzamelwerken en overzichten van rechtspraak.

Het Sociaal Compendium Socialezekerheidsrecht verschijnt om de twee jaar in een geactualiseerde editie. Tussen de edities door krijgt u GRATIS actualiteitskaternen, waardoor u permanent op de hoogte bent van de meest recente wijzigingen of ontwikkelingen.

U krijgt advies van een gerenommeerd specialist

Willy van Eeckhoutte,

hoogleraar aan de Universiteit Gent, advocaat aan de balie te Gent



BESTELBON

JA,

☐ ik neem een abonnement op Sociaal Compendium Socialezekerheidsrecht en betaal de abonnementsprijs van 7.511 F. (Waarvan de helft nu en de andere helft bij verschijning van het tweede deel in '98). Dankzij mijn abonnement ontvang ik automatisch de geactualiseerde editie die om de 2 jaar verschijnt. Tussen de edities door krijg ik gratis actualiteitskaternen.

☐ ik bestel de eenmalige editie van Sociaal Compendium Socialezekerheidsrecht en betaal de prijs van 14.333 F. (Waarvan de helft nu en de andere helft bij verschijning van het tweede deel).

Naam	Voornaam
Bedrijf	
Straat	Postnr.
Code	Plaats
Tel.	Fax
BTW-nr.	Handtekening
Datum	

Elk abonnement loopt minstens één jaar. Het kan uitsluitend schriftelijk opgezegd worden ten laatste 3 maanden vóór de vervaldag. Alle prijzen zijn inclusief kosten en BTW. Prijswijzigingen voorbehouden. Betaal eerst na ontvangst van de factuur.

Terugzenden naar Martine Moors, Ced-Samsom, Kouterveld 14 - 1831 Diegem.
Of fax op het nummer 02/723.10.32. - Voor meer info bel 02/723.10.51.

La réglementation sociale: un puzzle de plus en plus complexe(*)

1. Aujourd'hui plus que jamais, les praticiens du droit social se doivent de consulter régulièrement le *Moniteur belge* au risque de méconnaître la dernière modification de la réglementation.

La sécurité sociale en particulier apparaît comme un édifice en réfection permanente: globalisation de sa gestion, responsabilité des institutions, participation à l'Union économique et monétaire européenne, activation des dépenses... constituent autant d'objectifs à traduire dans les textes.

Certains auteurs déplorent le déploiement d'une telle activité législative, qualifiée d'ailleurs parfois d'«inflation» voire de «pathologie»⁽¹⁾. D'autres y voient la volonté du législateur de répondre aux nouveaux besoins et caractéristiques d'une société dont les modes de production économique connaissent un bouleversement fondamental et dont les partenaires s'étendent aux contours de la planète. Puisque le contexte économique, politique, financier et social de cette fin de XXe siècle n'est plus comparable à celui de 1944 qui vit naître la sécurité sociale, il semble indispensable de procéder à l'une ou l'autre réforme et de revoir certains textes.

2. A la recherche de ces réponses nouvelles, le droit social – et en particulier la sécurité sociale – connaît des modifications fréquentes. Loin de nous en effrayer, nous voudrions toutefois souligner ici un certain nombre de difficultés régulièrement rencontrées par les praticiens du droit social à la lecture des nouveaux textes parus au *Moniteur belge*.

Le relevé de ces questions ne nous paraît cependant utile que s'il peut inspirer pour les résoudre un certain nombre de consignes à garder en mémoire dans l'œuvre de création normative.

Le présent article cherche dès lors à mettre en lumière, d'une part quelques repères utiles au processus de production de la norme – repères liés, soit au contenu-même de la norme, soit à son articulation à d'autres normes, soit encore à sa forme –, d'autre part quelques outils destinés à assurer une plus grande sécurité juridique.

Le lecteur en trouvera des illustrations dans la matière des aides à l'emploi et à la formation dont nous suivons l'évolution par une lecture quotidienne du *Moniteur belge* depuis une dizaine d'années. Certes spécifique, cette réglementation offre la richesse de puiser ses sources aux niveaux fédéral, régional et communautaire et invite le praticien à reconstituer sans cesse le puzzle indispensable à sa compréhension.

Nous présentons enfin quelques pistes de solution concrète aux principales difficultés relevées.⁽²⁾

MAÎTRISE DU CONTEXTE DE LA NORME

3. La création d'un nouveau dispositif nécessite au préalable une connaissance précise du contexte dans lequel la norme nouvelle doit prendre place. Monsieur de La Palisse en aurait dit autant... La chose n'est pourtant pas aisée dans

des matières caractérisées par une activité législative intense et très mouvante. Exemple: les plans «plus deux» et «plus trois» qui offrent une réduction des cotisations patronales de sécurité sociale à l'employeur qui engage respectivement un deuxième ou un troisième travailleur.

Si le contexte envisagé par le législateur s'avère celui de la petite entreprise, voire de l'employeur personne physique du secteur privé, on lit avec étonnement dans l'arrêté royal du 14 mars 1997⁽³⁾ que lesdites mesures ne peuvent s'appliquer aux employeurs qui ne respectent pas leurs obligations en matière de stage des jeunes. Or, ces dernières ne s'imposent qu'aux entreprises qui comptent un effectif du personnel d'au moins 50 travailleurs. Cette disposition – surprenante puisque insérée dans un cadre manifestement inapproprié – peut s'expliquer par le foisonnement des réglementations destinées à soutenir la demande de main d'œuvre face à un taux de chômage important. La tentation est parfois grande de reproduire dans un nouveau dispositif les conditions générales imposées par des mesures plus anciennes.

MAÎTRISE DU TEXTE DE BASE À MODIFIER

4. Lorsqu'il s'agit de modifier une réglementation, il importe en premier lieu de s'assurer une parfaite maîtrise du texte de base à actualiser.

La tâche dépasse parfois l'imagination lorsque le même texte se trouve modifié à de multiples reprises. Aussi mérite-t-elle un examen détaillé et attentif. A défaut, peuvent se produire des oublis de modifications antérieures. Exemple: la possibilité pour les administrations et autres services des ministères et certains organismes d'intérêt public de recruter par contrat de travail, régie entre autres par l'arrêté royal du 1er février 1993.⁽⁴⁾ Cet arrêté est régulièrement modifié de manière à élargir la liste des engagements autorisés à titre de tâches auxiliaires ou spécifiques. Un arrêté royal du 5 juillet 1996⁽⁵⁾ a été pris, apparemment en méconnaissance de la dernière modification en date du texte de base, laquelle remontait au 10 avril 1995.⁽⁶⁾ Il en est résulté des erreurs de numérotation dans les rubriques ainsi ajoutées au texte originaire en sorte que deux dispositions distinctes, introduites respectivement par l'arrêté royal du 10 avril 1995 et par celui du 5 juillet 1996, constituent la rubrique n° 28.

5. La maîtrise d'un système juridique implique une articulation claire des différents arrêtés d'exécution par rapport à la loi envisagée, sans quoi peuvent se produire dans l'un d'entre eux des renvois erronés à d'autres dispositions régissant la même matière. Exemple: le stage des jeunes,

(3) Art. 9, § 2 de l'A.R. du 14 mars 1997 portant des mesures spécifiques de promotion de l'emploi pour les petites et moyennes entreprises en application de l'article 7, § 2 de la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité (*M.B.*, 29 mars 1997).

(4) A.R. du 1er février 1993 déterminant les tâches auxiliaires ou spécifiques dans les administrations et autres services des ministères ainsi que dans certains organismes d'intérêt public (*M.B.*, 25 février 1993).

(5) A.R. du 5 juillet 1996 autorisant la Régie des Bâtiments à recruter des jeunes architectes dans le but de leur permettre d'accomplir leur stage réglementaire d'architecte (*M.B.*, 31 août 1996).

(6) A.R. du 10 avril 1995 modifiant l'A.R. du 1er février 1993 déterminant les tâches auxiliaires ou spécifiques dans les administrations et autres services des ministères ainsi que dans certains organismes d'intérêt public (*M.B.*, 22 juin 1995).

(*) «De sociale reglementering: een steeds meer ingewikkelde puzzel» (n.v.d.r.).

(1) Voy. *La pathologie législative, comment en sortir?* Actes du colloque du 23 mai 1997 organisé par l'Association des juristes namurois, Bruxelles, La Charte, 1998.

(2) L'auteur remercie M. Xavier DUON, directeur du Centre interdisciplinaire *Droits Fondamentaux et Lien Social*, pour ses remarques pertinentes et conseils précieux.

mesure destinée à offrir aux jeunes une formation pratique dans une administration ou une entreprise, en guise de transition entre l'enseignement et l'entrée sur le marché du travail. Le texte de base, daté du 21 décembre 1983⁽⁷⁾ a fait l'objet d'une série impressionnante de modifications et a été mis en œuvre par plusieurs arrêtés dont les deux principaux concernent respectivement le stage dans une administration⁽⁸⁾ et le stage en entreprise.⁽⁹⁾ Ce dernier a été modifié notamment par un arrêté royal du 28 février 1996⁽¹⁰⁾ lors de l'introduction du contrat de première expérience professionnelle, forme particulière du stage des jeunes. Le système d'activation des allocations, réservé aux contrats de première expérience professionnelle conclus à mi-temps, peut s'expliquer de la manière suivante: si au jour de son engagement le jeune peut prétendre à des allocations d'attente, l'employeur est autorisé à déduire du montant net de l'indemnité due au stagiaire la somme versée directement au stagiaire par l'O.N.E.M. à titre d'allocation d'attente.

Or, lorsqu'il modifie l'article 15 de l'arrêté d'exécution précité, afin de préciser les modalités requises pour l'octroi au jeune de cette allocation d'attente, l'arrêté royal du 28 février 1996 renvoie erronément à l'article 12 «du présent arrêté» alors qu'il s'agit en réalité de l'article 12 de l'arrêté royal n° 230, texte de base de la matière traitée. Le lecteur non familiarisé à ce régime juridique pourra-t-il opérer la rectification par lui-même?

6. L'histoire d'un texte légal se trouve parfois émaillée de multiples rebondissements au point que la superposition de ces «strates» successives conduit à une architecture qu'il devient urgent de rénover en profondeur.

Exemple: le plan «plus un», qui permet, nous l'avons déjà dit à propos des plans «plus deux» et «plus trois», de réduire les cotisations patronales de sécurité sociale, constitue une réduction accordée à un employeur du secteur privé à l'occasion de l'embauche d'un premier travailleur.

Le premier plan «plus un», qui remonte au 15 décembre 1982, était assorti d'un plan «plus deux» et cohabitait avec une mesure de réduction des cotisations patronales de sécurité sociale en cas d'augmentation nette de l'effectif du personnel d'une entreprise.

La loi-programme du 30 décembre 1988⁽¹¹⁾ opéra ensuite une certaine simplification de ces deux dispositifs en réalisant leur fusion en une seule formule pour favoriser l'engagement des jeunes et des chômeurs de longue durée. Le plan «plus un» disparaissait en tant que tel.

Mais quelques années plus tard, on assista à la renaissance de régimes distincts et on se mit à reparler du plan «plus un»: la modification apportée en 1993 au texte légal dans le cadre du Plan global⁽¹²⁾ différencia le montant de la réduction des cotisations sociales selon que l'engagement concernait ou non un premier travailleur et fixa pour l'embauche d'un premier travailleur une réduction plus étendue mais dégressive.

(7) A.R. n° 230 du 21 décembre 1983 relatif au stage et à l'insertion professionnelle des jeunes (M.B., 28 décembre 1983; *errat.* 2 février 1984 et 19 octobre 1984).

(8) A.R. du 16 janvier 1984 fixant pour l'administration les mesures d'exécution de l'A.R. n° 230 du 21 décembre 1983 relatif au stage et à l'insertion professionnelle des jeunes (M.B., 11 février 1984).

(9) A.R. du 16 janvier 1984 fixant pour les entreprises les mesures d'exécution de l'A.R. n° 230 du 21 décembre 1983 relatif au stage et à l'insertion professionnelle des jeunes (M.B., 7 mars 1996).

(10) A.R. du 28 février 1996 modifiant l'A.R. du 16 janvier 1984 fixant pour les entreprises les mesures d'exécution de l'A.R. n° 230 du 21 décembre 1983 relatif au stage et à l'insertion professionnelle des jeunes (M.B., 7 mars 1996).

(11) Art. 114 à 131 de la loi-programme du 30 décembre 1988 (M.B., 5 janvier 1989).

(12) Art. 43 de l'A.R. du 24 décembre 1993 portant exécution de la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité du pays (M.B., 31 décembre 1993).

Enfin, il est décidé en 1994 que, pour les engagements effectués à partir du 1er janvier 1995, seules les embauches d'un premier travailleur réalisées par les nouveaux employeurs restent régies par la loi précitée du 30 décembre 1988.⁽¹³⁾

Les articles 118 et 119 de cette dernière loi, qui déterminent les personnes susceptibles d'être engagées, reflètent d'ailleurs les évolutions ci-dessus décrites.

On trouve en effet à l'article 118, § 1, 1° à 3°, diverses catégories de chômeurs complets indemnisés remplissant en outre des conditions d'âge et ou de durée minimum d'indemnisation, catégories devenues inutiles aujourd'hui car, en ce qui concerne le plan «plus un», seul rescapé de cette aventure législative, elles sont englobées dans la situation plus large de «chômeur complet indemnisé» visée par ailleurs à l'article 119 a de la même loi.

Comment un praticien non averti de l'histoire de ce texte peut-il en comprendre les dispositions?

En outre, la difficulté se reproduit dans la rédaction du texte relatif aux plans «plus deux» et «plus trois» décrits plus haut⁽¹⁴⁾: calquant les catégories de travailleurs visés par ces nouvelles mesures sur celles du plan «plus un», cette réglementation plus récente reprend intégralement le contenu des articles 118 et 119 de la loi-programme du 30 décembre 1988 précitée, en ce compris leurs rubriques devenues inutiles car étrangères au plan «plus un». L'architecture du plan «plus un», vétuste, ne peut plus servir de pièce maîtresse pour ériger les actuels plans «plus deux» et «plus trois»: un assainissement ne s'impose-t-il pas?

MAÎTRISE DU TEXTE À ABROGER

7. Un tel travail de clarification ne peut pas non plus se trouver négligé lorsqu'il s'agit d'abroger un dispositif aussi complexe que celui des articles 114 à 131 de la loi-programme du 30 décembre 1988. La décision de ne laisser subsister, à partir du 1er janvier 1995, le texte de la loi-programme du 30 décembre 1988 que dans les dispositions qui régissent le plan «plus un» s'est concrétisée par une mesure abrogatoire, laquelle énumère l'ensemble des lois – originaires et modificatives – concernées, sans se prononcer sur les arrêtés d'exécution pris en la matière.

Par le jeu combiné de dispositions de la loi-programme du 30 décembre 1988⁽¹⁵⁾, de l'arrêté royal du 12 février 1993⁽¹⁶⁾ et de l'arrêté ministériel du 29 avril 1993⁽¹⁷⁾, on en arrive à l'étrange situation suivante: dans le secteur public, le plan «plus un» ne s'applique plus qu'à une maison de repos agréée répondant à la définition du nouvel employeur pour autant, d'une part, qu'elle engage comme premier travailleur un chômeur qui suit ou a suivi un plan d'accompagnement dans les 8 mois suivant la convention d'accompagnement avec le service d'emploi régional, d'autre part, que cette personne ne soit pas engagée pour occuper une fonction médicale ou paramédicale pour laquelle la maison de repos bénéficie d'une intervention de l'I.N.A.M.I.

On peut se demander si le législateur souhaitait vraiment laisser subsister cette unique application de la mesure dans le secteur public.

(13) Art. 65 de la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses (M.B., 23 décembre 1994).

(14) Art. 6 de l'A.R. précité du 14 mars 1997 (voir *supra* note 1).

(15) Art. 114, al. 2, 2° et 118, § 1, 7°.

(16) Art. 2 et 3 de l'A.R. du 12 février 1993 portant exécution de l'article 114 de la loi-programme du 30 décembre 1988 (M.B., 6 mars 1993).

(17) Art. 2, 4 et 6 de l'A.M. du 29 avril 1993 portant exécution de l'article 3bis de l'A.R. du 12 février 1993 portant exécution de l'article 114 de la loi-programme du 30 décembre 1988 (M.B., 5 mai 1993).

RENVOI À UNE NORME ÉTRANGÈRE À LA MATIÈRE TRAITÉE

8. La lecture d'un texte réglementaire se complique lorsqu'il faut régulièrement – et dans certains cas plusieurs fois pour une même disposition – recourir à un autre texte auquel il est fait référence.

La tâche apparaît plus malaisée encore si les deux textes relèvent de matières différentes.

A cet égard, le renvoi à une réglementation étrangère au domaine visé nous paraît délicat. En effet, il implique une maîtrise exacte d'une seconde matière, non spécialement envisagée par l'auteur de la norme.

Cette maîtrise doit perdurer aussi longtemps que la norme de renvoi, ce qui pose des difficultés supplémentaires lorsque la réglementation étrangère connaît elle-même des modifications par la suite.

Enfin la complexité s'accroît lorsque les deux réglementations émanent de pouvoirs distincts.

Exemple: la Région wallonne a adopté en 1994 un décret destiné à favoriser l'engagement de chômeurs par les petites et moyennes entreprises.⁽¹⁸⁾

Accessible à diverses catégories de chômeurs complets indemnisés, la mesure prévoit certaines assimilations à des périodes de chômage complet indemnisé parmi lesquelles «la période de travail à temps partiel avec maintien des droits en application de l'article 29, § 2 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 précité, sauf s'il s'agit d'un travailleur dont la rémunération atteint le salaire de référence.»⁽¹⁹⁾

Un tel recours à la catégorie juridique du travail à temps partiel avec maintien des droits, issue de la réglementation fédérale du chômage, s'avère malaisé. En effet, cette dernière prévoit les conditions à remplir par les travailleurs à temps partiel avec maintien des droits pour l'obtention d'une allocation de garantie de revenus parmi lesquelles figure, entre autres, le droit à une rémunération mensuelle brute inférieure au salaire de référence.⁽²⁰⁾

Selon les termes du décret wallon, la période de travail à temps partiel avec maintien des droits qui ne donne pas lieu à une allocation de garantie de revenus pour une raison autre que la hauteur de la rémunération du travailleur (p. ex. la durée du travail à temps partiel hebdomadaire dépassait les trois-quarts d'un temps plein)⁽²¹⁾ doit être assimilée à une période de chômage complet indemnisé.

Or il semble que la volonté du législateur wallon était plutôt de réserver pareille assimilation aux périodes de travail à temps partiel avec maintien des droits donnant lieu à une allocation de garantie de revenus.

La formulation utilisée par la Région wallonne dans le décret du 19 mai 1994 précité se retrouve de manière identique dans d'autres mesures wallonnes d'aide à l'emploi.⁽²²⁾

(18) Décr. Rég. w. du 19 mai 1994 relatif à l'engagement de chômeurs affectés à certains projets au bénéfice des petites et moyennes entreprises (M.B., 3 juin 1994).

(19) Art. 16, al. 2, 8° du Décr. Rég. w. précité du 19 mai 1994.

(20) Art. 131bis, § 1er de l'A.R. du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage introduit par l'A.R. du 25 mai 1993 modifiant l'A.R. du 25 novembre 1991 en créant le statut de travailleur à temps partiel avec maintien des droits (M.B., 28 mai 1993).

(21) La limite des trois-quarts a été portée à quatre cinquièmes par l'A.R. du 8 août 1997 modifiant l'A.R. du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage (M.B., 9 septembre 1997).

(22) Voy. art. 5, 5° de l'A. Ex. rég. w. du 13 juin 1991 déterminant les critères de répartition des subventions accordées aux pouvoirs locaux occupant des agents contractuels (M.B., 4 octobre 1991, *errat.* 5 octobre 1991); art. 4, § 1er, al. 1, 13° de l'A. Gouv. w. du 11 mai 1995 relatif à l'engagement d'agents contractuels subventionnés auprès de certains pouvoirs publics et employeurs y assimilés (M.B., 5 septembre 1995); art. 6, § 2, 6° du Décr. Rég. w. du 11 juillet 1996 relatif au Fonds budgétaire interdépartemental de promotion de l'emploi dans le secteur non marchand (M.B., 26 juillet 1996).

ARTICULATION DES DIVERSES INTERVENTIONS LÉGISLATIVES RELATIVES AU MÊME OBJET

9. S'il relève de la compétence des Régions de développer des politiques d'emploi en faveur des chômeurs dont l'Etat fédéral assure l'indemnisation, la connaissance mutuelle des réglementations prises à l'égard de ce groupe-cible paraît devoir s'imposer à chacun de ces pouvoirs.

Certaines aides à l'emploi sont assorties de plusieurs incitatifs financiers à l'intention de l'employeur, or il arrive que ces incitatifs produisent des effets contradictoires lorsqu'ils ne sont pas harmonisés jusque dans le dernier détail.

Tel est le cas de la politique de mise au travail des personnes émargeant au C.P.A.S. Par arrêté du 27 janvier 1998, le gouvernement wallon a instauré un régime de subventions au bénéfice des C.P.A.S. qui mettent au travail des ayants droit au minimum de moyens d'existence, en précisant clairement que les bénéficiaires de l'aide sociale ne sont pas visés⁽²³⁾ alors que depuis le 1er janvier 1998, l'Etat fédéral a étendu à l'engagement par les C.P.A.S. des bénéficiaires de l'aide sociale financière inscrits au registre de la population la mesure d'exonération des cotisations patronales de sécurité sociale jusqu'alors limitée aux seuls bénéficiaires du minimum de moyens d'existence.⁽²⁴⁾

Par ailleurs, la législation fédérale prévoit également le maintien voire même la majoration de la subvention accordée au C.P.A.S. pour tout minimum de moyens d'existence octroyé lorsque le C.P.A.S. fournit un contrat d'emploi à un ayant droit au minimex par le mécanisme des articles 60, § 7 ou 61 de la loi organique des C.P.A.S.⁽²⁵⁾ Rien de tel n'est toutefois prévu en cas de mise au travail d'une personne qui bénéficie de l'aide sociale.^(25bis)

La diversité des publics-cible de chacun des incitatifs régional et fédéraux entraîne pour les C.P.A.S. une difficulté à maîtriser clairement le régime juridique d'une action concrète d'insertion professionnelle envisagée et risque également d'opérer une sélectivité en faveur des seuls bénéficiaires du minimum de moyens d'existence, alors que l'ouverture de l'exonération des cotisations de sécurité sociale à l'engagement de certains ayants droit à l'aide sociale témoigne clairement d'une volonté du gouvernement fédéral de concrétiser une proposition contenue dans le Rapport général sur la pauvreté.⁽²⁶⁾

10. Le souci d'harmonisation de normes distinctes associées dans l'élaboration d'un même dispositif conduit également à une grande vigilance en cas de modification législative ultérieure. En effet, si l'une des ces normes est modifiée alors que l'autre reste inchangée, l'équilibre est rompu; le changement souhaité au niveau de la première risque de rester lettre morte s'il ne s'étend pas très rapidement à la seconde.

(23) Art. 2, al. 4 de l'A. Gouv. w. du 27 janvier 1998 octroyant des subventions aux centres publics d'aide sociale dans le cadre de l'intégration professionnelle des personnes bénéficiaires du droit à un minimum de moyens d'existence (M.B., 13 février 1998).

(24) Art. 269 de la loi du 22 février 1998 portant des dispositions sociales (M.B., 3 mars 1998).

(25) Art. 18, § 4 de la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence (M.B., 18 septembre 1974); art. 60, § 7 et 61 de la loi du 8 juillet 1976 organique des C.P.A.S. (M.B., 5 août 1976; *errat.* 26 novembre 1976).

(25bis) Cette différence de traitement est appelée à disparaître: le projet de loi portant des dispositions sociales (*Doc. parl.* Ch. Repr. sess. ord. 1997-98, n° 1722/1, 27) vise à encourager de manière identique la mise au travail des bénéficiaires de l'aide sociale.

(26) Fondation Roi Baudouin, A.T.D. Quart Monde, Union des Villes et Communes belges, section C.P.A.S., *Rapport général sur la pauvreté réalisé à la demande du ministre de l'Intégration sociale*, Bruxelles, 1994).

Un regain d'attention s'impose lorsque les deux normes relèvent de branches juridiques différentes entraînant la compétence de ministères distincts.

Ainsi l'engagement d'un employé de maison est-il stimulé par une mesure sociale – l'exonération de cotisations de sécurité sociale – et par un avantage fiscal – la déduction des rémunérations payées au travailleur occupé.

Tout récemment l'exonération des cotisations sociales s'est étendue à l'embauche des personnes qui bénéficient de l'aide sociale et sont inscrites au registre de la population.⁽²⁷⁾

Pour devenir réellement attractive, cette ouverture doit s'accompagner d'une modification identique sur le plan fiscal sans quoi elle risque de rester inefficace.

11. La construction d'un ensemble cohérent à partir d'éléments distincts nécessite enfin une parution rapprochée au *Moniteur belge* des différentes normes adoptées en la matière.

La mise en place du système d'activation des dépenses du chômage et du minimum de moyens d'existence dans le cadre de la (re)création d'emplois de service illustre clairement notre propos.

La loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence a déjà été modifiée pour permettre au C.P.A.S. de continuer à verser une telle allocation à l'usager qui aurait été engagé dans le cadre d'un poste de travail reconnu⁽²⁸⁾, alors que le texte de base régissant ces nouveaux postes de travail n'inclut pas encore les bénéficiaires du minimum de moyens d'existence parmi le public-cible visé⁽²⁹⁾ par la mesure.

EXIGENCES FORMELLES

12. Sur un plan formel, la lecture des textes publiés au *Moniteur belge* s'avère particulièrement compliquée lorsque manquent certains mots. Ainsi, en Région de Bruxelles-Capitale un régime de prime de transition professionnelle encourage-t-il l'embauche de demandeurs d'emploi difficiles à placer parmi lesquels certaines personnes «inoccupées professionnellement». Ces deux derniers termes sont expliqués par l'article 54, § 1er, alinéa 2 de l'arrêté royal du 20 décembre 1963 relatif à l'emploi et au chômage dont la version française est libellée comme suit: «est considéré comme inoccupé professionnellement, le demandeur d'emploi qui n'exerce d'activité professionnelle ni comme travailleur.»⁽³⁰⁾ Seul le recours à la version flamande du texte permet d'en comprendre le sens par l'ajout des mots «salaire ni comme travailleur indépendant» à la suite du mot «travailleur». La publication d'errata au *Moniteur belge* n'aurait-elle pas été pleinement justifiée?

Autre exemple: l'introduction de l'activation des allocations de chômage dans le contrat de première expérience professionnelle par la loi du 22 décembre 1995 portant des mesures visant à exécuter le plan pluriannuel pour l'emploi.⁽³¹⁾ L'article 23 de ladite loi, complétant l'article 12, alinéa 1er du texte de base⁽³²⁾, s'énonce comme suit: «Le stagiaire qui est lié par un contrat de première expérience

professionnelle à mi-temps et qui, au moment de l'engagement peut prétendre à des allocations d'attente, a droit à une allocation de francs par mois à charge de l'Office national de l'emploi...».

Ici aussi la version flamande de la loi renseigne sur le montant de l'allocation, à savoir 6.000 F.

13. Peuvent également survenir des erreurs matérielles; le plus souvent un usage inapproprié d'un article ou pronom, un «il» au lieu d'un «elle» par exemple, ne prête guère à conséquence.⁽³³⁾

14. Par contre, une discordance entre les versions française et flamande du même texte publié au *Moniteur belge* s'avère parfois plus problématique. On sait que les divergences entre les textes français et les textes néerlandais doivent être «résolues d'après la volonté du législateur, déterminée suivant les règles ordinaires d'interprétation sans prééminence de l'un des textes sur l'autre»⁽³⁴⁾. Dans certains cas, il apparaît d'emblée au lecteur que l'une des versions est erronée. Ainsi, dans la réglementation relative au régime des contractuels subventionnés en Région de Bruxelles-Capitale⁽³⁵⁾, lit-on à l'article 22, § 2, que «toute modification ou prolongation du contrat fait l'objet d'un nouveau délai d'engagement de six mois...» alors qu'il ne s'agit pas à l'évidence du contrat de travail de l'agent contractuel subventionné mais de la convention signée entre l'employeur et l'O.R.B.Em., le texte flamand utilisant le terme «overeenkomst» et non le terme «arbeidsovereenkomst».

Dans d'autres cas, l'écart entre les versions française et flamande se double d'une erreur de fond. En Région de Bruxelles-Capitale un système de prime favorise l'engagement de certaines catégories de demandeurs d'emploi, notamment des personnes inoccupées professionnellement. La version française de la réglementation fournit la définition suivante de ces termes: «Est considéré comme inoccupé professionnellement, le demandeur d'emploi qui n'exerce d'activité professionnelle ni comme travailleur salarié, ni comme titulaire d'une profession libérale.» alors que selon la version flamande, plus large «zonder beroepsactiviteit dient beschouwd de werkzoekende die geen bezoldigd werknemer of zelfstandige arbeider is geweest.»⁽³⁶⁾ S'il semble que cette dernière version corresponde davantage au but du législateur, l'insécurité juridique demeure à défaut de publication d'un erratum au *Moniteur belge*.

FREINS À LA SÉCURITÉ JURIDIQUE

15. L'absence de mesure d'exécution d'une disposition constitue une première cause d'insécurité juridique.

Tel est le cas du système d'activation du minimum de moyens d'existence dans le chef de son bénéficiaire engagé dans le cadre d'un programme de transition professionnelle.

(33) Voy. art. 2, § 1, al. 1 de l'A. Gouv. w. du 3 juin 1993 instaurant des aides à la création, l'extension et la reconversion d'entreprises en favorisant l'embauche et la formation des travailleurs (M.B., 14 août 1993); art. 5, § 3, 3° et art. 12, § 2, al. 2 de l'A. Gouv. w. du 6 avril 1995 relatif à l'agrément des entreprises de formation par le travail (M.B., 14 juillet 1995).

(34) Art. 7 de la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires (M.B., 21 juin 1961).

(35) A. Gouv. Rég. Brux.-Cap. du 7 novembre 1996 relatif au régime des contractuels subventionnés (M.B., 21 décembre 1996).

(36) Art. 3, § 1, al. 2 de l'A. Gouv. Rég. Brux.-Cap. du 17 octobre 1991 pris en exécution de l'ordonnance du 29 août 1991 portant création d'un système de prime à l'embauche de certaines catégories de demandeurs d'emploi de la Région de Bruxelles-Capitale, tel que modifié par l'A. Gouv. Rég. Brux.-Cap. du 13 juillet 1996 (M.B., 23 octobre 1996).

(27) Art. 47 de la loi du 13 février 1998 portant des dispositions en faveur de l'emploi (M.B., 19 février 1998).

(28) Art. 272 de la loi du 22 février 1998 portant des dispositions sociales (M.B., 3 mars 1998).

(29) Art. 8, § 2 de l'A.R. du 8 août 1997 d'exécution de l'article 7, § 1, alinéa 3, m, de l'arrêté loi du 28 décembre 1944 relatif à la réinsertion professionnelle des chômeurs de longue durée (M.B., 9 septembre 1997).

(30) Art. 3 de l'A. Gouv. Rég. Brux.-Cap. du 18 juillet 1996 modifiant les articles 53 à 58 de l'arrêté royal du 20 décembre 1963 relatif à l'emploi et au chômage (M.B., 23 octobre 1996).

(31) M.B., 30 décembre 1995.

(32) L'A.R. précité n° 230 du 21 décembre 1983 (M.B., 28 décembre 1983; errat. 2 février 1984 et 19 octobre 1984).

L'accord de coopération conclu le 4 mars 1997 entre l'Etat fédéral et les Régions⁽³⁷⁾ prévoit certes la possibilité pour les ayants droit au minimum de moyens d'existence de s'engager par contrat de travail dans un programme de transition professionnelle. De son côté, une modification introduite dans la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence précise également les montants de l'allocation que le C.P.A.S. continuera à verser à la personne ainsi engagée en fonction de son régime de travail⁽³⁸⁾, par contre aucune disposition ne règle les modalités pratiques nécessaires à l'octroi de ladite allocation. Les praticiens s'interrogent: quelle administration est habilitée à certifier que la personne engagée remplit les conditions requises? Comment l'employeur transmettra-t-il au C.P.A.S. les informations relatives au nombre de jours de travail prestés mensuellement par ce travailleur? A quelles conditions des prestations antérieures de l'intéressé dans le cadre d'une agence locale pour l'emploi permettent-elles une majoration du minimum de moyens d'existence ainsi maintenant? L'absence de réponse claire à ces questions n'encourage pas actuellement un employeur à embaucher une personne bénéficiaire du minimum de moyens d'existence dans le cadre d'un programme de transition professionnelle.

Des questions similaires se posent d'ailleurs également quant au régime d'activation de cette allocation lorsque l'allocataire est engagé dans le cadre du Plan d'embauche pour la promotion du recrutement des demandeurs d'emploi.⁽³⁹⁾

16. Une publication tardive au *Moniteur belge* complique aussi, dans certains cas, la connaissance exhaustive d'une figure juridique.

Ainsi le *Moniteur belge* du 14 mai 1997 publie-t-il l'arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 20 mars 1997 modifiant l'arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 6 février 1997 relatif à l'octroi de certains avantages aux stagiaires qui reçoivent une formation professionnelle dans le cadre de l'Institut bruxellois francophone pour la formation professionnelle alors que ce dernier texte ne sera publié que le 17 juin 1997.

17. L'insécurité juridique s'accroît en cas de rétroactivité de la norme publiée tardivement.

L'arrêté royal du 8 août 1997, publié au *Moniteur belge* du 22 novembre 1997, dispense, à partir du 1er janvier 1997, certaines catégories d'employeurs d'une cotisation patronale instaurée par l'arrêté royal du 27 novembre 1996 publié le 10 décembre 1996 et entré en vigueur le 1er janvier 1997.⁽⁴⁰⁾ La publication de l'arrêté royal du 8 août 1997 avant la fin de ce même mois d'août aurait permis de réduire la rétroactivité du texte puisque les employeurs auraient disposé de l'information au moment de s'acquitter des cotisations de sécurité sociale afférentes au troisième trimestre de l'année.

A LA RECHERCHE DES REMÈDES

18. Ce tour d'horizon des principales difficultés rencontrées à la lecture de textes de droit social nous amène à avancer quelques propositions de solution.

(37) Art. 6 de l'Accord Coop. du 4 mars 1997 entre l'Etat fédéral et les Régions relatif au programme de transition professionnelle (M.B., 9 août 1997).

(38) Art. 272 de la loi du 22 février 1998 portant des dispositions sociales (M.B., 3 mars 1998).

(39) La modification précitée de la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence n'est guère plus éclairante ici.

(40) L'A.R. du 27 novembre 1996 instaurant une cotisation patronale particulière en vue de financer le régime du chômage temporaire et du complément d'ancienneté pour les chômeurs âgés, en application de l'article 3, § 1er, 4° de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne (M.B., 10 décembre 1996).

La première consiste à bannir la rétroactivité pourtant rencontrée à maintes reprises en droit social.

Il importe également d'éviter, dans toute la mesure du possible, de légiférer par référence au risque d'entraîner des difficultés de lisibilité de la loi par l'usager non averti comme par le praticien chevronné.

19. Au cours du processus de création législative, il apparaît opportun de recourir à la consultation de l'administration ou des administrations chargée(s) d'appliquer la norme projetée.

Une telle ouverture – qui ne réduit en rien le pouvoir de décision de l'autorité législative ou réglementaire concernée – pourrait prendre place à deux moments distincts: lors de la phase initiale, de manière assez large pour permettre la prise en compte des multiples réalités du terrain mais également en fin de processus, une fois le choix définitivement arrêté, aux seules fins de garantir au texte déjà rédigé par ses auteurs, une lisibilité claire, à l'abri d'ambiguïtés, de contradictions ou de surcharges nuisibles à sa compréhension.

20. Lorsqu'une même situation relève de la compétence de pouvoirs distincts, il semble judicieux de désigner au sein de chacun des cabinets, voire même des administrations, concernés, une personne à qui il appartiendra de se former à la connaissance de l'ensemble des réglementations applicables à une telle situation. Maîtrisant des normes concurrentes et complémentaires, elle constituera un partenaire avisé lors de l'élaboration législative, assurera la construction d'un régime juridique cohérent pour la situation concrète envisagée et signalera par la suite toute modification d'une disposition nécessitant une action similaire vis-à-vis d'une autre pièce de l'édifice.

21. Pour réduire certains écueils dans la forme des textes publiés au *Moniteur belge*, il semble utile de désigner au sein de cette administration une ou des personnes chargées de relire les textes imprimés pour y déceler les mots manquants et erreurs grammaticales et pour vérifier la correspondance de leurs versions française, flamande, voire allemande.

Une telle correspondance, vérifiée systématiquement pour les projets de loi et de décret par la section de législation du Conseil d'Etat, nous semble devoir s'imposer également pour les propositions de loi et de décret et pour les textes réglementaires.

22. Le développement de mécanismes d'évaluation paraît indispensable pour apprécier le degré d'efficacité des dispositifs, en particulier dans les matières caractérisées par une activité législative intense.⁽⁴¹⁾ Ainsi nous apprécions le travail remarquable fourni depuis 1995 par le ministère fédéral de l'Emploi et du Travail⁽⁴²⁾ qui livre une présentation synthétique, une évaluation quantitative et qualitative de chacun des instruments de la politique fédérale de l'emploi. Nous espérons que des rapports régionaux relatifs à la situation de l'emploi viendront prochainement compléter ce tableau à l'intention des décideurs politiques comme des praticiens et des citoyens.

Myriam BODART
Chercheur au Centre interdisciplinaire
Droits Fondamentaux & Lien Social
Faculté de droit de Namur

(41) Voy. à ce sujet L., MADER, *L'évaluation législative. Pour une analyse empirique des effets de la législation*, Lausanne, Payot, 1985.

(42) *La politique fédérale de l'emploi - Rapports d'évaluation 1995, 1996, 1997*, Bruxelles, ministère fédéral de l'Emploi et du Travail.